

Der EU-Emissionshandel mit Treibhausgasen

Effizienter Umweltschutz oder
klimapolitische Mogelpackung?

Inhalt

1 Inhalt	2
2 Klimawandel und Klimaschutzpolitik – Sind wir auf dem richtigen Weg?	3
3 Ablasshandel oder kostengünstiger Klimaschutz? – So funktioniert der EU-Emissionshandel!	5
4 Der Emissionshandel im Konzert der deutschen Klimaschutz-Instrumente – Widerspruch oder sinnvolle Ergänzung?	11
5 Der Emissionshandel und die projektbasierten Kyoto-Mechanismen – Globale Kostenminimierung oder internationale Gerechtigkeit?	15
6 Der EU-Emissionshandel als Chance oder Gefahr? – Die Ausgestaltung macht's!	16

Im Sommer 2003 einigten sich das europäische Parlament und die EU-Kommission auf eine Richtlinie zur Einführung eines Emissionshandels für Treibhausgase ab dem Jahr 2005. Dieser soll das klimapolitische Instrumentarium erweitern und der EU ermöglichen, ihren international eingegangenen Verpflichtungen im Klimaschutz möglichst kostengünstig gerecht zu werden.

Der vorliegende BUNDhintergrund informiert über die Funktionsweise des EU-Emissionshandels als zumindest in Deutschland und der EU neues Instrument, um einerseits die Chancen aufzuzeigen und andererseits auch die Gefahren offen zu legen. Dies ermöglicht eine vorurteilsfreie Bewertung des Instruments an sich und seiner konkreten Ausgestaltung im Rahmen der EU-Klimaschutzpolitik.

Der BUND unterstützt grundsätzlich den EU-Emissionshandel als ökologisch und ökonomisch sinnvolle Ergänzung des Klimaschutzinstrumentariums. Damit der Emissionshandel tatsächlich zur Verringerung der Treibhausgas-Emissionen in Deutschland und der EU führt, müssen allerdings zahlreiche Anforderungen erfüllt werden, die in diesem BUNDhintergrund ausgeführt und erläutert werden. Zentrale Prinzipien sind

- die konsequente Umsetzung der existierenden Klimaschutzziele,
- der Vorrang von Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland und Europa und
- die Abstimmung des EU-Emissionshandels mit dem bestehenden Instrumentarium.

Während die EU den grundlegenden Rahmen für das Emissionshandelssystem festgelegt hat, sind sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten noch zahlreiche Details zu regeln. Der BUND setzt sich dafür ein, dass der EU-Emissionshandel mit Treibhausgasen tatsächlich effizienten Umweltschutz bedeutet und nicht zu einer klimapolitischen Mogelpackung wird.

2 Klimawandel und Klimaschutzpolitik – Sind wir auf dem richtigen Weg?

Der EU-Emissionshandel ist ein klimapolitisches Instrument. Er soll dabei helfen, den bereits spürbar beginnenden Klimawandel zu verlangsamen. Wir verbrauchen für verschiedene Zwecke wie die Stromerzeugung, die Gebäudeheizung und den Verkehr zu viele fossile Energieträger. Bei der Verbrennung von Kohle, Öl und Gas entsteht unvermeidlich Kohlendioxid (CO₂). Dieses reichert sich zusammen mit anderen Klimagasen in der Atmosphäre an und führt zum Treibhauseffekt: Während die Sonnenstrahlen weiterhin ungehindert die Erde erreichen, kann die Wärmeabstrahlung der Erde durch die erhöhte Kohlendioxid-Konzentration in der Atmosphäre teilweise nicht mehr in den Weltraum entweichen. Die Temperatur der Erdatmosphäre erhöht sich wie in einem Treibhaus.

Der Treibhauseffekt und seine Folgen

Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen – unter anderem des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – belegen: Der Klimawandel ist keine Zukunftsvision, sondern bereits Realität:

- Die Konzentration von menschengemachten Treibhausgasen in der Atmosphäre hat seit 1750 substantiell zugenommen. Der Kohlendioxid-Gehalt der Atmosphäre liegt heute höher als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt in den vergangenen 160.000 Jahren.
- Die Oberflächentemperatur der Erde steigt unaufhörlich. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts sind die bodennahen Mitteltemperaturen um 0,7 Grad Celsius gestiegen, davon allein um 0,3°C in den vergangenen beiden Jahrzehnten. Global waren die 1990er Jahre die wärmste Dekade seit Beginn der Messungen.
- Die stärkste Erwärmung fand in den letzten 50 Jahren aufgrund des menschengemachten Eintrags von Treibhausgasen in die Atmosphäre statt. Das Max-Planck-Institut für Meteorologie in Hamburg wies nach, dass die Temperaturerhöhung in den letzten beiden Jahrzehnten mit 95%iger Wahrscheinlichkeit menschengemacht ist.
- Das arktische Eis ist seit Mitte des 20. Jahrhunderts um annähernd 15% abgeschmolzen. Die Gletscher in den Ostalpen sind seit 1850 um etwa die Hälfte zurückge-

gangen. Die Schneebedeckung der nördlichen Hemisphäre hat seit 1973 um ca. 8% abgenommen.

- Die Oberflächentemperatur der tropischen Ozeane stieg von 1949 bis 10 bis 1989 um 0,5°C an. Auch der Meeresspiegel stieg in den vergangenen 100 Jahren um 20 cm.
- Die Zahl klimatisch bedingter Naturkatastrophen hat sich besonders in den vergangenen beiden Jahrzehnten stark erhöht.

Die Folgen für Mensch und Natur können verheerend sein. Zunehmende Wetterextreme wie Stürme und Überschwemmungen sowie heiße Sommer und milde Winter in Europa machen erste Auswirkungen des Klimawandels bereits heute für jedermann sichtbar:

- Allein die Flutkatastrophe im Jahr 2002, die von zahlreichen Experten als erstes Signal für einen Klimawandel auch in Mitteleuropa gesehen wird, richtete allein in Deutschland Schäden von 6 Milliarden Euro an.
- Weltweit verursachten Wetterkatastrophen zwischen 1990 und 2000 Schäden von 40 Milliarden US-Dollar, zehn mal so viel wie in den 50er Jahren.

Solche Tendenzen, so sagen Klimaforscher, könnten sich in der Zukunft verstärken, mit all den negativen Folgen für Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft:

- Längere Dürreperioden, Überschwemmungen, Wirbelstürme und ein steigender Meeresspiegel können global zu Verwüstungen und Hungersnöten führen.
- Ganze Ökosysteme werden durch den in seiner Geschwindigkeit bisher beispiellosen Klimawandel unter erheblichen Stress geraten. Pflanzen und Tierarten werden sich nicht mit der notwendigen Geschwindigkeit anpassen können und aussterben. Auch der Mensch wird erhebliche Schwierigkeiten haben, sich den veränderten Bedingungen anzupassen.
- Ein mögliche Folge ist, so befürchten Experten, eine neue Völkerwanderung in bisher ungeahntem Ausmaß, die die bestehenden sozialen Strukturen unter erheblichen Stress setzt.
- Vor unserer Haustür werden Sturmfluten und Hochwasser zunehmen, die Landwirtschaft wird unter zunehmenden Ernteausfällen bei den bisher angebauten Pflanzen leiden.

- In den Alpen wird die Grenze der Schneesicherheit im Winter auf 1500 Höhenmeter ansteigen. Bereits in 30 Jahren könnten die Alpen durch das komplette Abschmelzen der Gletscher eisfrei sein.

Schon heute ist klar, dass der Klimawandel nicht mehr vollständig verhindert werden kann, da bereits in der Vergangenheit emittierte Treibhausgase aufgrund ihrer langen Verweildauer in der Erdatmosphäre noch viele Jahre wirksam sein werden. Umso größer ist der Handlungsbedarf, um den Klimawandel zumindest in einem Ausmaß zu halten, der es sowohl den Menschen als auch der übrigen Natur erlaubt, sich an die Veränderungen anzupassen.

Treibhausgasemissionen und Reduktionsziele in Europa und Deutschland

Für Deutschland und die EU bestehen die im folgenden dargestellten offiziellen Klimaschutzziele. Die internationalen Verpflichtungen besitzen dabei völkerrechtlich verbindlichen Charakter:

- Im Rahmen der Klimaverhandlungen hat die EU einer Treibhausgas-Reduktion von 8% bis 2008/2012 gegenüber 1990 zugestimmt.
- Im Rahmen des EU-Burden Sharing, das die Lasten innerhalb der EU gerecht aufteilen soll, wurde für Deutschland eine Reduktion von 21% festgesetzt.
- Zusätzlich zu diesen internationalen Verpflichtungen existiert die nationale Zusage der Bundesregierung einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 25% zwischen 1990 und 2005.
- In der Koalitionsvereinbarung 2002 wurde weiterhin eine Treibhausgas-Reduzierung um 40% zwischen 1990 und 2020 in Deutschland versprochen, wenn sich die EU zur Treibhausgas-Reduktion um 30% verpflichtet.
- Nicht zuletzt existiert die Zusage der deutschen Wirtschaft aus der Klima- und der Kraft-Wärme-Kopplungs-Vereinbarung 2000 bzw. 2001 mit der Bundesregierung, bis 2010 ihre jährlichen CO₂-Emissionen verglichen mit 1998 um 45 Millionen Tonnen zu senken.
- Das Politikscenario II des Klimaschutzprogramms 2000 der Bundesregierung hält in diesem Kontext sogar 60

Millionen Tonnen CO₂-Minderung der Industrie zwischen 1998 und 2010 für wirtschaftlich vertretbar.

Vergleicht man die Ziele mit den tatsächlichen Emissionsentwicklungen, so ergibt sich ein ernüchterndes Bild:

- Zahlreiche EU-Mitgliedsstaaten – beispielsweise Spanien, Irland, Belgien, Italien, Österreich, Niederlande, Dänemark – sind weit von ihren Kyoto-Zielen entfernt.
- Bis zum Jahr 2000 erreichte die gesamte EU nur eine Emissionsreduktion von 3,5%. Gemäß Analysen aus dem Jahr 2002 wird die EU ohne eine Intensivierung der Maßnahmen ihr Kyoto-Ziel weit verfehlen. Statt einer Reduktion von 8% wird eine Erhöhung von 1% prognostiziert.
- Allein in Deutschland, Luxemburg und Großbritannien sind die Treibhausgasemissionen bis 2000 im Vergleich zum Jahr 1990 nicht gestiegen.
- Aber auch Deutschland wird nach aktuellen Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) sein selbst gesetztes nationales -25%-CO₂-Emissionen-Ziel verfehlen.

Diese Entwicklung zeigt: Zur Erreichung des EU-Kyoto-Ziels sind in den nächsten Jahren noch erhebliche zusätzliche Anstrengungen notwendig. Jedes klimapolitische Instrument, sei es ordnungsrechtlicher, marktwirtschaftlicher oder sonstiger Natur, das einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann, muss vor diesem Hintergrund genutzt werden.

Der BUND setzt sich dafür ein, dass die offiziellen Klimaschutzziele Deutschlands und der EU konsequent umgesetzt werden. Angesichts der großen Herausforderung des Klimaschutzes müssen die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40% und bis 2050 um 80% gesenkt werden, um den Klimawandel in einem verträglichen Ausmaß zu halten. Nur ein EU-Emissionshandel, der anspruchsvolle Klimaschutzziele ohne Abstriche umsetzt, wird gesellschaftliche Akzeptanz finden und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten können.

3 Ablasshandel oder kostengünstiger Klimaschutz? – So funktioniert der EU-Emissionshandel!

Die natürliche Umwelt der Menschen besitzt nur eine begrenzte Aufnahmekapazität für Schadstoffe, die wir Menschen in die Natur einbringen. Zudem sind auch die von uns genutzten natürlichen Ressourcen begrenzt. Dies sind unbestrittene Fakten. Dieser naturgegebenen Begrenzung muss auch im Wirtschaftssystem Rechnung getragen werden. Das Instrument des Emissionshandels tut dies in einer besonders eleganten, nicht nur ökologisch wirksamen, sondern zudem volkswirtschaftlich kostengünstigen Art und Weise. Nach der Ökosteuer ist der Emissionshandel ein weiterer Schritt auf dem Weg zu Preisen, die die ökologische Wahrheit sagen.

Grundlegende Funktionsweise

„Cap and Trade“ – etwa „begrenzen und handeln“ – lautet der Name des Emissionshandels im englischsprachigen Raum, eine Bezeichnung, die die charakteristischen Merkmale des Emissionshandels herausstellt:

Das „Cap“ bezeichnet den Ausgangspunkt eines Emissionshandelssystems und stellt eine absolute Mengenbegrenzung der Emissionen für ein bestimmtes geographisches Gebiet dar. Politisch wird eine maximal akzeptierte Umweltbelastung in absoluten Zahlen festgelegt, die sich an der Belastbarkeit der natürlichen Umwelt orientieren muss. So wird die gegebene Knappheit an natürlichen Ressourcen in das Wirtschaftssystem hinein reflektiert. Ausgehend von dieser Emissionsgesamtmenge erhalten die betroffenen Emittenten Emissionsrechte (Zertifikate) zugeteilt. Jede Emission ist nun gebunden an den Besitz eines Emissionszertifikats, das den Ausstoß dieser Emission erlaubt. Emittenten dürfen also immer nur so viele Schadstoffe ausstoßen, wie sie gerade Emissionszertifikate halten.

„Trade“ bezeichnet den möglichen Austausch von Emissionsrechten für den Fall, dass Unternehmen ihre Emissionen so stark reduzieren, dass sie nicht alle ihnen zugeteilten Emissionszertifikate benötigen. In diesem Fall dürfen sie die überschüssigen Zertifikate verkaufen. Unternehmen, die es nicht schaffen ihre Emissionen so weit zu senken, müssen Zertifikate zukaufen. So entsteht ein Markt für Emissionszertifikate auf dem die Unternehmen mit Emissionszertifikaten handeln können. Jedes einzelne Unternehmen wird bei einem solchen Markt nun abwägen, ob es billiger ist selbst Emissionsreduktionen vorzu-

nehmen oder lieber ein Zertifikat zu kaufen und die Emissionen beizubehalten. Diejenigen Unternehmen, für die es billiger ist selbst zu reduzieren als Zertifikate zu kaufen, werden reduzieren, während solche Unternehmen für die es billiger ist Zertifikate zu kaufen, weniger reduzieren und dafür Zertifikate zukaufen. So werden dann Emissionsreduktionen genau dort stattfinden, wo sie am kostengünstigsten zu realisieren sind.

Insgesamt wird Umweltschutz so zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten vorangetrieben. Umweltpolitische Ziele werden erreicht, da nicht mehr Emissionen getätigt werden können, als durch die Gesamtemissionsmenge vorgegeben sind: prinzipiell also ein ökologisch und ökonomisch vernünftiges Instrument. Der häufig gemachte Vorwurf, es handle sich beim Emissionshandel um einen „Ablasshandel“, bei dem man sich von einer Emissionsreduktionsverpflichtung mit viel Geld freikaufen könne, entstammt einer Fehlinterpretation: Ein Anlagenbetreiber, der Emissionszertifikate kauft, befreit sich damit zwar selbst von der Reduktionsverpflichtung. Da aber die Gesamtmenge der zulässigen Emissionen absolut begrenzt ist, muss ein anderes Unternehmen an anderer Stelle die fehlenden Emissionsreduktionen kompensieren. Das Unternehmen, das Zertifikate kauft, tut also nichts anderes als Klimaschutzmaßnahmen an anderer Stelle zu finanzieren.

Einbezogene Gase und betroffene Emittenten im EU-Emissionshandel

Kohlendioxid (CO₂) ist weltweit für ca. 50% des Treibhaus-effekts verantwortlich. Der EU-Emissionshandel beschränkt sich deshalb und aus Praktikabilitätsgründen zunächst auf dieses bedeutendste Treibhausgas. Ab 2008 können die Mitgliedstaaten neben CO₂ auch die übrigen vom Kyoto-Protokoll erfassten Gase (Methan, Distickstoffoxid, Fluorkohlenwasserstoffe etc.) in das Emissionshandelssystem einbeziehen. Kohlendioxidemissionen entstehen prinzipiell bei allen Verbrennungsprozessen, das heißt sowohl im Verkehr und der Industrie als auch in den privaten Haushalten. Aus Praktikabilitätsgründen beschränkt sich das EU-Emissionshandelssystem zunächst auf energieintensive Industrien, die fast die Hälfte der CO₂-Emissionen in der EU verursachen. Konkret sind betroffen Strom- und

Wärmeerzeugung mit fossilen Energieträgern ab einer bestimmten Größe (20 MW), Mineralölraffinerien, Kokeereien, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, Anlagen für die Herstellung von Roheisen oder Stahl sowie Anlagen zur Herstellung von Zementklinker, Kalk, Glas einschließlich Glasfasern, keramischen Erzeugnissen, Zellstoff, Papier und Pappe.

Ökonomisch widersinnig sind die weit reichenden Ausnahme- und Übergangsregelungen bezüglich der teilnehmenden Anlagen, die auf Drängen der Industrie durchgesetzt wurden: Bis einschließlich 2007 können die Mitgliedsstaaten Anlagen aus bestimmten Branchen vom Emissionshandel ausnehmen (Opt Out). Für diese Anlagen entfällt dann die Pflicht, CO₂-Zertifikate zu halten. Dies kann aber nur geschehen, wenn die Nationalstaaten durch andere Maßnahmen sicher stellen können, dass die ausgenommenen Anlagen quantitativ die gleichen Emissionsreduktionen leisten wie unter der Emissionshandelsrichtlinie vorgeschrieben. Zudem unterliegen die ausgenommenen Anlagen den selben Überwachungsmechanismen und den selben Sanktionen. Des Weiteren können die Betreiber mehrerer Anlagen bis einschließlich 2012 ihre Zertifikate gemeinsam einem Treuhänder übergeben, der dann den Handel übernimmt (Pooling). Wenn Sanktionen wegen Nichteinhaltung der Klimaschutzziele verhängt werden, werden diese auf die Teilnehmer des Pools aufgeteilt. Beide Ausnahmeregelungen belohnen Trittbrettfahrer-Verhalten von Anlagen: Die Unternehmen, die wenig oder gar nichts für den Klimaschutz tun, profitieren von den Anstrengungen der anderen Unternehmen. So werden die ökonomischen Vorteile des Emissionshandels konterkariert. Nur bei einer verbindlichen Teilnahme erhalten alle Anlagenbetreiber einen ökonomisch messbaren Anreiz zum Klimaschutz.

Der BUND setzt sich dafür ein, dass auch in Deutschland alle von der EU-Richtlinie erfassten Anlagen ab 2005 verbindlich in den Emissionshandel einbezogen werden. Für gegebenenfalls nicht-teilnehmende Anlagen müssen die CO₂-Minderungsziele gleichermaßen nachvollziehbar und strikt auf Anlagenebene festgelegt, deren Einhaltung überprüft und Verstöße bestraft werden.

Nationaler Zuteilungsplan

Der nationale Zuteilungsplan ist ein zentraler Bestandteil des Emissionshandels. Die Zuteilung der Emissionsrechte vollzieht sich dabei in mehreren Stufen:

1. Stufe: Nationale Klimaschutzziele
2. Stufe: Sektorales Klimaschutzziel für Industrie und Energiewirtschaft
3. Stufe: Ziele auf Anlagenebene

Ziel des Emissionshandels in der EU ist die Erfüllung der völkerrechtlich verbindlichen Zusage der EU einer Reduktion der Treibhausgase um 8% bis 2008/2012 im Vergleich zum Basisjahr 1990. Hieraus resultiert die -21%-Reduktionsverpflichtung Deutschlands. Zwar ist allein dieses Ziel international verpflichtend, aber das nationale Klimaschutzziel -25%-CO₂ bis 2005 aus dem Klimaschutzprogramm 2000 gilt nach wie vor. Wenn dieses Ziel noch ernst genommen wird, dann muss jedes klimapolitische Instrument auch im Hinblick auf dieses Ziel ausgestaltet werden.

Da aber das nationale Klimaschutzziel nicht proportional auf die einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft übertragen werden kann, ist für die Einführung des Emissionshandels jeweils ein sektorales CO₂-Minderungsziel für die Bereiche Haushalte, Verkehr und Industrie/Energiewirtschaft notwendig. Dies schreibt bereits die EU-Richtlinie als Rahmen für den nationalen Zuteilungsplan vor. Für die nicht unter den Emissionshandel fallenden Sektoren Haushalte und Verkehr müssen anspruchsvolle Minderungsziele formuliert werden und mit konkreten Maßnahmen konsequent angestrebt werden. Im Sektor Industrie und Energiewirtschaft wurde in den freiwilligen Vereinbarungen von der Wirtschaft bis 2010 eine Verringerung ihrer jährlichen CO₂-Emissionen um 45 Millionen Tonnen zugesagt. Während der Diskussionen um den EU-Emissionshandel wurde von der deutschen Wirtschaft immer wieder gefordert, der nationale Zuteilungsplan möge deren freiwillige Vereinbarungen mit der Bundesregierung als wesentliche Grundlage bei der Zuteilung der Zertifikate berücksichtigen. Die Industrie sollte nun beim Wort genommen werden.

Aus Sicht des BUND ist die Verminderung der jährlichen CO₂-Emissionen der deutschen Industrie und Energiewirtschaft bis 2010 um absolut 45 Millionen Tonnen das absolute Minimum. Statt einer Orientierung an den Klimaschutzvereinbarungen könnte ebenso gut das Politikszenerien II des Klimaschutzprogramms 2000 herangezogen werden, das einen Minderungsbeitrag in Höhe von 60 Millionen Tonnen CO₂ bis 2010 als wirtschaftlich vertretbar errechnet. Ein solcher wäre sinnvoll, um das mittelfristige Klimaschutzziel -40% bis 2020 rechtzeitig anzusteuern. Diejenigen Unternehmen, die zwar vom EU-Emissionshandel betroffen sind, jedoch die freiwilligen Vereinbarungen nicht mit tragen, müssen ebenfalls anspruchsvollen Reduktionszielen unterworfen werden.

Für Sektoren und Unternehmen, die nicht unter die Emissionshandelsrichtlinie fallen, ist es notwendig, die bestehenden Maßnahmen (Modernisierung des Kraftwerkparcs, beschleunigter Ausbau erneuerbarer Energien, forcierter Einsatz verbesserter Heizungs- und Warmwassertechnik, Energieeffizienzkampagnen, Forschung und Entwicklung in den Bereichen Erdgasfahrzeuge und Brennstoffzelle etc.) verbindlicher zu gestalten und gegebenenfalls durch neue Maßnahmen zu ergänzen. Nur so kann gesichert werden, dass derjenige Teil der Sektoren und Anlagen, der nicht unter den EU-Emissionshandel fällt, seinen Beitrag zum Klimaschutz leistet.

Sobald das sektorale Minderungsziel festgelegt wurde, geht es um die Verteilung der Zertifikate an die einzelnen Anlagen. Die Zertifikate können bei der Erstzuteilung durch den Staat prinzipiell kostenlos (Grandfathering) oder kostenpflichtig (Auktionierung, Festpreisverkauf) vergeben werden. Die EU-Emissionshandels-Richtlinie sieht vor, dass den betroffenen Anlagen im Zeitraum der ersten Zuteilungsperiode 2005–2008 mindestens 95% der Berechtigungen und im Zeitraum der zweiten Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 mindestens 90% der Berechtigungen kostenlos zugeteilt werden.

Im Prinzip wäre die vollständige Versteigerung der Zertifikate das effizienteste und transparenteste Verfahren und würde zudem den bürokratischen Aufwand mini-

mieren. Da es aber aus umweltpolitischer Sicht auf das Erreichen der Klimaschutzziele ankommt und nicht auf das Erzielen von Versteigerungserlösen, ist die kostenlose Zuteilung in der Einführungsphase des Emissionshandels für den BUND akzeptabel. Die geplante kostenfreie Vergabe muss aber nach objektiv überprüfbareren Kriterien erfolgen. Mittelfristig sollte ein wachsender Anteil der Zertifikate versteigert werden, um die ökonomische Effizienz des Emissionshandels zu verbessern und dem Verursacherprinzip gerecht zu werden. Dies ist nicht zuletzt aus verteilungspolitischen Erwägungen angemessen, da die Industrie sehr hohe Ökosteuer-Ermäßigungen erhält, aber trotzdem im vollen Umfang von der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge durch die ökologische Steuerreform profitiert.

Beim Grandfathering erhält jeder Anlagenbetreiber prinzipiell zunächst die Zertifikatsmenge, die er für die tatsächliche absolute Emissionsmenge in einer mehr oder weniger weit zurückliegenden Basisperiode der Vergangenheit benötigt hätte. Diese Zertifikatsmenge wird dann für alle Anlagenbetreiber stetig abgewertet, damit sich die insgesamt ausgegebene Zertifikatsmenge im Einklang mit den Klimaschutzziele reduziert.

Die Mitgliedsstaaten haben bei der Zuteilung der Zertifikate auf die Anlagen weitgehende Entscheidungsspielräume. Sie erstellen einen nationalen Zuteilungsplan anhand öffentlich nachvollziehbarer Zuteilungskriterien. Dabei müssen nach der EU-Richtlinie die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate muss mit den internationalen Klimaschutz-Verpflichtungen des jeweiligen EU-Staates und mit den sektoralen Zielen eines nationalen Klimaschutzprogramms kompatibel sein.
- Die bisherigen und projizierten Fortschritte bei der Erfüllung der Klimaschutzziele sollen berücksichtigt werden.
- Der Zuteilungsplan soll eine Zuteilungsmethode für neue Marktteilnehmer enthalten.
- Emissionsminderungen vor dem Start des Emissionshandels (Early Action) können honoriert werden.
- Der Zuteilungsplan kann die Emissionsminderungen effizienter Technologien (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung) besonders berücksichtigen.

- Der Zuteilungsplan soll unter öffentlicher Beteiligung erstellt werden und muss mit den Angaben über die Zuteilungsmengen für die einzelnen Anlagen veröffentlicht werden.

In Deutschland sind die folgenden Gesichtspunkte bei der Erstellung des nationalen Zuteilungsplanes besonders wichtig:

Reservebildung, Atomausstieg und Neuemittenten: In der Diskussion befinden sich verschiedene Zertifikats-Reserven, beispielsweise als Kompensation für den Atomausstieg oder als Reserve für zukünftiges Wirtschaftswachstum. Zertifikate würden den Anlagen demnach aufgrund „widriger Umstände“, das heißt zusätzlich entstehender CO₂-Emissionen, zusätzlich zur eigentlichen Grundausstattung zugeteilt. Aus Sicht des BUND bietet der Emissionshandel allerdings auch ohne solche Reserven genügend Flexibilität, um auf bestimmte Entwicklungen reagieren zu können. Diese Flexibilität ist ja gerade eines der positiven Merkmale des Emissionshandels. Eine generelle Wachstumsreserve hält der BUND bei Umsetzung eines konsequenten klimapolitischen Maßnahmenbündels (z.B. Erweiterung der Energieverbrauchskennzeichnung, Optimierung des Elektrizitätsbedarfs von Gebäuden, Erstellung von Energiepässen für den Stromverbrauch, Beratungs- und Förderprogramme, Verschärfung der Energieeinsparverordnung, Erhöhung der Stromsteuer) für überflüssig. Auch der Ausstieg aus der Stromerzeugung durch Atomenergie darf in Deutschland nicht zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen führen. Mit Hilfe eines konsequenten Maßnahmenbündels kann der Stromverbrauch so stark reduziert werden, dass keine zusätzlichen fossilen Stromerzeugungskapazitäten aufgebaut werden müssen. Allerdings werden im Rahmen der allgemeinen Umstrukturierung des Kraftwerksparks auch neue fossile Anlagen (z.B. GuD-Kraftwerke) gebaut. Damit die Investoren effizienter Neuanlagen nicht gegenüber den Betreibern alter Kohlekraftwerke benachteiligt werden, kann der Staat eine Reserve kostenloser Zertifikate bilden und bei der Inbetriebnahme von Anlagen zur Verfügung stellen. Gleichzeitig muss die Menge der an andere Anlagenbetreiber ausgegebenen Zertifikate entsprechend reduziert werden, um die Gesamtmenge der Zertifikate konstant und die Klimaschutzziele einzuhalten.

Der Ausstieg aus der Atomenergie oder ein etwaiges zukünftiges Wirtschaftswachstum dürfen nicht zum Anlass genommen werden, die Gesamtzertifikatsmenge im Vergleich zu den Zielen des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung und der Klimaschutzvereinbarung mit der Industrie auszudehnen. Allein für innovative Neuemittenten kann eine Reserve sinnvoll sein. Allerdings darf jegliche Reservebildung nur aus der fixierten absoluten Gesamtmenge der Zertifikate erfolgen. Dies bedeutet, dass bei der Bildung der Reserven die verfügbare Zertifikatsmenge für andere betroffene Anlagen um die Anzahl der zur Bildung der Reserve verwendeten Zertifikate reduziert werden muss. Geschieht dies nicht, sind die Klimaschutzziele gefährdet.

Anerkennung von Early Action: Es ist das legitime Interesse der Unternehmen, die bereits frühzeitig in Klimaschutzmaßnahmen investiert haben, dass diese bei der Zuteilung der Zertifikate anerkannt werden. Das heißt, die Betreiber erhalten mehr Zertifikate als sie aktuell benötigen. Dadurch darf die Gesamtmenge der in Deutschland zugeteilten Zertifikate aber nicht erhöht werden, denn die volkswirtschaftlichen Klimaschutzziele dürfen nicht gefährdet werden. Die Anerkennung von Early Action vermindert also immer die Zertifikatsmenge für die anderen Anlagen.

Aus Sicht des BUND ist eine Anerkennung von Early Action durchaus gerechtfertigt. Allerdings sollte zurückhaltend mit dieser Option umgegangen werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Für zwischen 1990 und 2005 stillgelegte oder teilweise stillgelegte Anlagen dürfen keine kostenlosen Zertifikate ausgegeben werden. Lediglich für modernisierte Anlagen gleicher oder höherer Kapazität als 1990 kann Early Action anerkannt werden. Dafür muss ein Nachweis erbracht werden.

Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung: Die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) stellt aufgrund ihres Wirkungsgrades von bis zu 90% die effizienteste Art der Nutzung fossiler Energieträger dar. Nicht zuletzt deshalb spielt sie im Rahmen des deutschen Klimaschutzprogramms eine herausragende Rolle. Da KWK-Anlagen allerdings Verbrennungsanlagen sind, müssen sie ab einem Brennstoffinput von 20 Megawatt im Rahmen des EU-Emissionshandels CO₂-Zertifikate nachweisen.

Damit sich der Emissionshandel nicht als Hemmnis für den KWK-Ausbau erweist, muss eine Sonderregelung für diese Anlagen eingeführt werden. Den KWK-Anlagen können Zertifikate entsprechend der CO₂-Ersparnis gegenüber getrennter Strom- und Wärmeerzeugung kostenfrei zugeteilt werden. Die CO₂-Ersparnis wird ermittelt nach dem von der EU vorgeschlagenen Verfahren. Für ab 2005 neu gebaute KWK-Anlagen muss eine ausreichende Reserve kostenloser Zertifikate vom Staat in Reserve gehalten werden. Bei gleichbleibender Zertifikatsgesamtmenge verringert sich dementsprechend die Menge der für andere Anlagen zur Verfügung stehenden Zertifikate.

Kein Schutzzaun um die Kohle: Die deutsche Bundesregierung sowie Teile der Industrie und der Gewerkschaften haben sich nicht zuletzt deswegen so lange gegen die Einführung des Emissionshandels gesperrt, weil sie Nachteile für die Verwendung von Kohle befürchten. In der Tat erhöht der Emissionshandel den Effizienzdruck für Kohlekraftwerke, da diese im Vergleich zu Gaskraftwerken wesentlich mehr Kohlendioxid im Verhältnis zur gewonnenen Energie ausstoßen. Es wäre aber absurd, wenn nun ausgerechnet beim Emissionshandel, der mit dem Ziel eines verbesserten Klimaschutzes eingeführt wird, ein neuer Schutzzaun um die Kohle errichtet würde. Gleich, ob die Vergabe der Zertifikate nach absoluten oder spezifischen historischen Emissionen oder mit Hilfe eines Benchmarks erfolgt, darf die Kohle nicht bevorzugt werden. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Zuteilung der Zertifikate anhand von brennstoffbezogenen Benchmarks erfolgen würde. Bei einem brennstoffbezogenen Benchmark wird für jeden Energieträger (Braunkohle, Steinkohle, Erdgas etc.) ein spezifisches Effizienzziel (Menge CO₂ im Verhältnis zur Strommenge) definiert. Dies würde aber zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Kohleverstromung führen und sich kontraproduktiv auf den zukünftigen Klimaschutz auswirken, da für Jahrzehnte nicht-nachhaltige Strukturen verfestigt würden. Brennstoffspezifische Benchmarks würden allein Anreize zu Emissionsvermeidungsmaßnahmen innerhalb der Brennstoffkategorien setzen und der Brennstoffwechsel als Option der Reduktion von Kohlendioxidemissionen würde behindert. Die ökonomische Effizienz des Emissionshandels lässt sich allein dann realisieren, wenn alle

Vermeidungsmöglichkeiten im Wettbewerb miteinander stehen und die betroffenen Unternehmen dann die kostengünstigsten auswählen können. Eine Einschränkung dieser Wahlmöglichkeiten verursacht zusätzliche Kosten. Der BUND lehnt eine Zuteilung der Emissionszertifikate auf der Basis brennstoffbezogener Benchmarks oder jeder anderen Zuteilungsmethode, die einen neuen Schutzzaun um die Kohle errichtet, entschieden ab.

Sinnvolle Zuteilungsmethoden: Von den konkret diskutierten Möglichkeiten einer Zuteilung hält der BUND vor dem Hintergrund der dargestellten Anforderungen zwei Ausgestaltungsvarianten für akzeptabel: In einer ersten Variante könnte die Zuteilung aufgrund historischer Emissionen eines zeitnahen Basisjahrs (z.B. des Jahres 2000) erfolgen. Die Datenverfügbarkeit wäre bei einem zeitnahen Basisjahr gesichert. Eine Anerkennung von Early Action könnte dann jeweils auf Antrag der Unternehmen erfolgen. Die zweite mögliche Zuteilungsvariante wäre die Orientierung an vergangenheitsbezogenen Benchmarks, die Durchschnittswerte für die Energieeffizienz von Anlagen in einem bestimmten Bezugsjahr oder Bezugszeitraum in der Vergangenheit festlegen. Entlang dieser Benchmarks könnten die Zertifikate dann an die betroffenen Unternehmen ausgegeben werden. Die Problematik von Early Action würde so direkt integriert gelöst. Allerdings würden sich erhebliche praktische Probleme und ein großer Verwaltungsaufwand bei der Ausdifferenzierung der Benchmarks für verschiedene Branchen, Anlagen, Produktionsprozesse etc. ergeben. Wenig sinnvoll sind in die Zukunft projizierte Benchmarks in Form einer besten verfügbaren Technik. Eine solche starre Vorgabe würde der Tradition des deutschen Ordnungsrechts ähneln und damit den flexiblen ökonomischen Anreizmechanismus des Zertifikatshandels konterkarieren.

Der BUND hält die Zuteilung der Zertifikate auf der Basis eines zeitnahen Basisjahres, bei der Early Action auf Antrag der Unternehmen anerkannt werden kann, für die sinnvollste Variante einer kostenlosen Zuteilung. Die Festlegung von in die Zukunft projizierten Benchmarks in Form einer besten verfügbaren Technik widerspricht dagegen dem ökonomischen Sinn eines Emissionshandels und ist daher abzulehnen.

Handel, Überwachung, Sanktionen und Kosten des EU-Emissionshandels

Sind die Emissionszertifikate erst einmal zugeteilt, so können sie gemäß der EU-Richtlinie EU-weit genutzt, ge- und verkauft und auch für spätere Nutzungen angespart werden. Die zentrale Pflicht der Anlagenbetreiber besteht allein darin, jeweils mindestens so viele Emissionszertifikate zu halten, wie ihre Anlagen Emissionen ausstoßen.

Die Erfassung von tatsächlichen Emissionen und jeweils von den Anlagen gehaltenen Zertifikaten obliegt einem nationalen Buchführungssystem. Die Messungen der Emissionen führen die Anlagenbetreiber selbst durch. Sie werden durch einen zugelassenen Gutachter verifiziert und an die zuständige Behörde in Form eines Emissionsberichts jährlich mitgeteilt. Die Behörde überprüft jährlich die Übereinstimmung von ausgestoßenen Emissionen und gehaltenen Emissionszertifikaten.

Legen die Anlagenbetreiber nicht eine ihren Emissionen entsprechende Anzahl von Berechtigungen vor, so wird ein Bußgeld in Höhe von 40 Euro pro Tonne in der ersten Zuteilungsperiode bzw. 100 Euro pro Tonne in den folgenden Perioden fällig. Zudem müssen die erforderlichen Zertifikate nachgekauft werden.

Der BUND setzt sich dafür ein, das wirksame und transparente Überwachungs- und Berichtsverfahren umgesetzt werden. Die Sanktionen bei Nichterfüllung der Anforderungen müssen zu erheblichen Belastungen der sich nicht gesetzeskonform verhaltenden Unternehmen führen. Nur so kann eine weitgehende Erfüllung von Klimaschutzanforderungen gesichert werden.

Erste wissenschaftliche Schätzungen in Deutschland und auf europäischer Ebene zu den Kosten des EU-Emissionshandels gehen davon aus, dass dieser sowohl in der ersten Periode 2005–2007 als auch in der zweiten Periode 2008–2012 im Vergleich zu den bestehenden Klimaschutzvereinbarungen mit der Wirtschaft nicht zu zusätzlichen Minderungskosten führt, sondern vielmehr zu einer deutlichen Kostentlastung der deutschen Wirtschaft. Allein für Deutschland schätzen diese Studien die gesamtwirtschaftlichen Kostenvorteile des Einsatzes des Emissionshandels

auf bis zu 500 Millionen Euro pro Jahr. Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich durch den Emissionshandel die EU-weiten Kosten zur Verringerung von Treibhausgasemissionen um 25–30% verringern lassen.

Der BUND ist davon überzeugt, dass der EU-Emissionshandel, bei ökologisch wirksamer und ökonomisch sinnvoller Ausgestaltung, ein volkswirtschaftlich kostengünstiges Klimaschutzinstrument darstellt, das den Betroffenen keine unzumutbare finanzielle Belastung aufbürdet.

4 Der Emissionshandel im Konzert der deutschen Klimaschutz-Instrumente – Widerspruch oder sinnvolle Ergänzung?

Der Emissionshandel ist bei zielgerichteter Ausgestaltung ein ökonomisch effizientes Mittel für den Klimaschutz. Er kann aber die anderen energie- und klimapolitischen Instrumente nicht ersetzen. Das liegt zum einen schon daran, dass lediglich große Teile der energieintensiven Industrie und die Stromerzeugung vom Emissionshandel erfasst werden, während das sonstige Gewerbe, die Haushalte und der Verkehrssektor nicht dem Emissionshandel unterliegen. Für diese Sektoren müssen die bestehenden klimapolitischen Instrumente (z.B. ökologische Steuerreform, Energieeinsparverordnung, LKW-Maut, Ordnungsrecht, Förderprogramme) weiter entwickelt und ausgebaut werden. Aber auch im Bereich der energieintensiven Industrie und der Stromerzeugung wirken andere bereits bestehende Instrumente bzw. technologiespezifische Maßnahmenbündel. Daher muss der Emissionshandel bezüglich der sektor- bzw. technologiespezifischen Ziele teilweise angepasst werden. Umgekehrt müssen auch bestehende Instrumente modifiziert werden, damit die Anreize für die einzelnen Verursacher zielgerichtet wirken.

Emissionshandel und Ökosteuer

Noch vor wenigen Jahren wurde grundsätzlich darüber gestritten, welches umweltökonomische Instrument wirkungsvoller sei, die ökologische Steuerreform oder der Emissionshandel. Dieser Streit ist mittlerweile entschieden und beide Instrumente sind als Gewinner aus der Diskussion hervorgegangen. Die ökologische Steuerreform und der Emissionshandel sind keine konkurrierenden, sondern einander ergänzende Instrumente. Seit dem Einstieg in die ökologische Steuerreform im Jahr 1999 und seit dem Beschluss der EU-Umweltminister vom Dezember 2002 zur Einführung des EU-Emissionshandels ab 2005 geht es nicht mehr grundsätzlich darum, ob Ökosteuer und Emissionshandel nebeneinander existieren können, sondern es geht um ein möglichst zielgenaues Ineinandergreifen der beiden Instrumente.

Der EU-Emissionshandel wird ab 2005 zunächst nur für den Einsatz fossiler Brennstoffe in der Stromerzeugung und in energieintensiven Anlagen der Industrie eingeführt. Demgegenüber hat die ökologische Steuerreform mit ihren Bestandteilen Stromsteuer, Mineralölsteuer, Heizölsteuer und Erdgassteuer eine breitere Bemessungsgrundlage und

greift in allen Sektoren der Volkswirtschaft. Allerdings führen weitgehende Ökosteuer-Ermäßigungen und -Ausnahmen in der Stromerzeugung und Industrie dazu, dass die Ökosteuern dort kaum wirken. Auf den ersten Blick läge es nahe, die Anwendungsbereiche der Ökosteuern und des Emissionshandels so zu trennen, dass Ökosteuern nur bei den Haushalten und im Verkehrssektor erhoben werden, während der Emissionshandel in der Stromerzeugung und Industrie wirkt. Das wäre aber zu kurz gegriffen, denn der Emissionshandel erfasst nur große energieintensive Anlagen der Industrie, nicht aber den fossilen Energieverbrauch in kleinen Produktionseinheiten und für die Heizwärme, nicht das Gewerbe, Handel und Dienstleistungen, nicht den Stromverbrauch in der Industrie und nicht den Einsatz von Kernbrennstoffen bei der Stromerzeugung. Gegenüber den bisherigen Ökosteuern hat der EU-Emissionshandel in den Bereichen Stromerzeugung und als chemische Prozessenergie (Stahlerzeugung, Kalk, Raffinerien etc.) Vorteile, denn er schafft dort Anreize zur Reduzierung des Einsatzes fossiler Energieträger. Dort, wo der EU-Emissionshandel nicht wirkt, sollte auch in Zukunft die ökologische Steuerreform zum Einsatz kommen, damit auf allen Stufen der Energieumwandlung und Energieverwendung spezifische Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz wirken.

Um Ökosteuer und Emissionshandel besser aufeinander abzustimmen, fordert der BUND Änderungen bei der Primärenergiebesteuerung in der Stromerzeugung und bei den Ermäßigungsregelungen für das produzierende Gewerbe. Für die Bereiche Haushalte und Verkehr bleibt die ökologische Steuerreform auch in den kommenden Jahren das Instrument erster Wahl und soll mit weiteren Erhöhungsschritten fortgesetzt werden.

Im einzelnen setzt sich der BUND für folgende Regelungen ein:

Einführung einer Primärenergiesteuer für Kernbrennstoffe: Atomkraftwerke sind nicht vom Emissionshandel betroffen. Für fossile Kraftwerke erhöht die Zertifikats-Nachweispflicht den Effizienzdruck, für Atomkraftwerke hingegen nicht. Ergänzend zum ordnungsrechtlich durchzusetzenden Atomausstieg ist daher eine Besteuerung von Kernbrennstoffen sinnvoll. Dies ist nicht nur im Hinblick

auf die Wettbewerbssituation zwischen vom Emissionshandel erfasster und nicht erfasster Stromerzeugung geboten, sondern auch mit Blick auf die unterschiedliche Besteuerung: Während Heizöl und Erdgas beim Einsatz in der Stromerzeugung besteuert werden, ist der Einsatz von Kernbrennstoffen und Kohle steuerfrei. In der Praxis spielt aber beim zukünftigen Zubau von Kraftwerkskapazität das Erdgas die Hauptrolle. Großkraftwerke werden derzeit in Deutschland konkret nur Form erdgasbefuerter GuD-Anlagen geplant, weil sie wesentlich kostengünstiger zu errichten sind als Kohlekraftwerke und zudem kostengünstiger Strom erzeugen. Bei der Abschaltung von Atomkraftwerken kommen, soweit ein Ersatz nicht durch Abbau von Überkapazitäten und Verringerung des Stromverbrauchs vermieden werden kann, in erster Linie GuD-Erdgaskraftwerke als Ersatz in Betracht. Der Erdgaseinsatz wird mit 1,84 ct/kWh besteuert. Würde der Kernbrennstoff in gleicher Höhe besteuert, dann verteuerte sich die Erzeugung von Atomstrom erheblich. Angesichts der derzeitigen Großhandelspreise für Grundlaststrom würde dann die Besteuerung des Kernbrennstoffs den Betrieb der Atomkraftwerke unwirtschaftlich machen.

Der BUND fordert ergänzend zum ordnungsrechtlich durchzusetzenden Atomausstieg eine Besteuerung von Kernbrennstoffen.

Einführung einer Primärenergiesteuer für Kohle in der Stromerzeugung: Für den Kohleeinsatz in der Stromerzeugung gibt es mit der Einführung des EU-Emissionshandels erstmals einen direkten Anreiz zur Steigerung der Energieeffizienz. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass im Rahmen des nationalen Zuteilungsplanes für Kohle die gleichen Zuteilungskriterien gelten wie für Erdgas. Einen brennstoffspezifischen Benchmark in der Stromerzeugung lehnt der BUND ab. In steuerlicher Hinsicht bleibt die Kohle aber privilegiert: Während Erdgas in der Stromerzeugung als Primärenergieträger besteuert wird – mit der Ausnahme von effizienten KWK-Anlagen und hocheffizienten GuD-Anlagen –, ist dies bei Kohle nicht der Fall. Systematisch ist sowohl eine Abschaffung der Erdgassteuer in der Stromerzeugung wie auch alternativ die Einführung der Kohlesteuer möglich, um Wettbewerbsgleichheit zu schaffen.

Der BUND spricht sich für die Beibehaltung der Erdgassteuer und für die Einführung einer Kohlesteuer aus, um

die Erdgassteuerbefreiung für die KWK weiterhin als wirksamen Anreiz zum angestrebten Ausbau der effizienten Kraft-Wärme-Kopplung nutzen zu können. Die damit einher gehende Doppelbelastung durch Ökosteuer und Emissionshandel im Bereich der Kohleverstromung ist angesichts der moderaten Ökosteuersätze vertretbar. Die Kohlesteuer sollte nach dem Primärenergiegehalt bemessen werden und sich am Steuersatz für Erdgas orientieren.

Zertifizierung von Stromimporten: Die Primärenergiebesteuerung bei der Stromerzeugung aus Kohle und Kernbrennstoffen würde – wie schon jetzt bei Erdgas – Wettbewerbsvorteile für den Stromimport schaffen. Da dies nicht die Intention des Vorschlags ist, soll die seit langem geplante Zertifizierung von Stromimporten nach Energieträgeranteilen zügig eingeführt werden. Dies ermöglicht, Stromimporte aus dem Ausland entsprechend der bei der Stromerzeugung eingesetzten Primärenergieträger genauso zu besteuern wie die Stromerzeugung im Inland.

Der BUND hält eine Zertifizierung von Stromimporten für dringend erforderlich.

Neugestaltung der Ökosteuer-Ermäßigungen für das produzierende Gewerbe: Durch die Beschränkung des EU-Emissionshandels auf Anlagen ab 20 Megawatt bleibt ein großer Teil des industriellen Energieverbrauchs außen vor und erhält keine zusätzlichen Energiesparanreize. Gleichzeitig bestehen gerade in diesen nicht vom Emissionshandel erfassten Bereichen (z.B. Drucklufterzeugung, Elektromotoren, Öfen unter 20 MW, Gebäudewärme und Klimatisierung) die höchsten Einsparpotenziale. Aufgrund der hohen Ökosteuer-Ermäßigungen werden diese Energiesparpotenziale bisher nur unzureichend erschlossen. Unternehmen des produzierenden Gewerbes erhalten eine pauschale Ermäßigung der Ökosteuern auf Strom, Heizöl und Erdgas um 40%. Zusätzlich wird die Nettobelastung (Differenz aus Ökosteuer-Zahlungen und Senkung der Rentenversicherungsbeiträge) um 95% ermäßigt, so dass die Grenzbelastung nur bei 3% der regulären Ökosteuersätze liegt. Die Einführung des Emissionshandels bietet die Chance, die Ökosteuer-Ermäßigungen zukünftig differenzierter zu regeln:

Der Einsatz von Strom, Heizöl, Erdgas und sonstigen Mineralölerzeugnissen in direkt dem Emissionshandel

unterliegenden Industrieanlagen soll weiter von hohen Ermäßigungen profitieren. Hier könnte sogar eine Befreiung erwogen werden, wenn die CO₂-Minderungsziele im Rahmen des Emissionshandels anspruchsvoll genug sind. Demgegenüber sollen in den nicht vom Emissionshandel betroffenen Anlagenteilen im Regelfall keine Ökosteuer-Ermäßigungen mehr gewährt werden. Die Ökosteuern bieten hier einen wirtschaftlich vertretbaren Anreiz, die hohen Energiesparpotenziale zu nutzen. Schon bisher konnten Dienstleistungsunternehmen, der Verkehrssektor und produzierende Kleinbetriebe mit ähnlichen Energieverbrauchsstrukturen die vollen Ökosteuern tragen, ohne dass dies zu wirtschaftlichen Verwerfungen geführt hätte. In Zukunft würde die willkürliche Unterscheidung nach der Branchenzugehörigkeit als Kriterium für die Gewährung von Ökosteuer-Ermäßigungen wegfallen. Diese willkürliche Unterscheidung hat beispielsweise dazu geführt, dass Kühlhäuser unterschiedlich besteuert werden, je nachdem, ob sie als unabhängiges Dienstleistungsunternehmen oder als Teil eines Unternehmens des produzierenden Gewerbes betrieben werden. Die für eine Differenzierung notwendige getrennte Erfassung des Energieverbrauchs ist ohne zusätzlichen Aufwand möglich, da für die Angabe der CO₂-Emissionen im Rahmen des Emissionshandels ohnehin der Energieverbrauch der betroffenen Anlagen getrennt erfasst werden muss.

Während bei dem Großteil des gewerblichen Stromverbrauchs die oben beschriebenen hohen Einsparpotenziale vorhanden sind und daher keine Stromsteuer-Ermäßigungen notwendig sind, gibt es auch einige mit Strom betriebene industrielle Prozesse, die sehr energieintensiv sind und deren Einsparpotenziale kurzfristig relativ gering sind, z.B. chemische Elektrolyse und Aluminiumerzeugung. Für besonders energieintensive Prozesse kann auch in Zukunft eine Ökosteuer-Ermäßigung gewährt werden. Allerdings müssen dafür klar definierte Voraussetzungen erfüllt sein. Der BUND hatte bereits 1999 vorgeschlagen, diese Ökosteuer-Ermäßigungen nicht mehr nach Branchenzugehörigkeit, sondern in Abhängigkeit von der Energieintensität des jeweiligen Unternehmens zu gewähren. Wenn die Ökosteuer-Zahlungen eines Unternehmens außerhalb der vom Emissionshandel betroffenen Anlagen 0,5% der Bruttowertschöpfung übersteigen, sollen Ermäßigungen gewährt werden. Auch in der am 01.01.2004 in Kraft tretenden EU-Energiesteuer-Richtlinie wird diese Grenze als

eine Voraussetzung für Energiesteuer-Ermäßigungen definiert. Um keinen Anreiz zur Steigerung des Energieverbrauchs zu geben, wenn Unternehmen knapp unter dieser Grenze liegen, sollte die Ermäßigung zuerst mit einem geringen Prozentsatz einsetzen und dann prozentual stark ansteigen bis bei extrem energieintensiven Anlagen nur noch eine geringe Grenzbelastung bleibt.

Für den BUND sind Ausnahmeregelungen von der Ökosteuer für besonders energieintensive Prozesse akzeptabel. Entscheidend ist, dass nicht die branchendurchschnittliche Energieintensität zugrunde gelegt wird, sondern die individuelle Energieintensität des Unternehmens, das die Ermäßigung beantragt.

Emissionshandel und weitere Klimaschutzinstrumente

Erneuerbare Energien Gesetz: Das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) ist das zentrale Instrument zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland. Das EEG mit seinen festen, garantierten Vergütungssätzen ist für die Erzeuger regenerativen Stroms unverzichtbar. Die Förderung der erneuerbaren Energien erfolgt nicht nur im Hinblick auf das kurzfristige Erreichen von Klimaschutzzielen, sondern langfristig zur Einführung innovativer Technologien. So lange die externen Kosten der Stromerzeugung aus konventionellen Energieträgern – siehe zum Beispiel die umfangreichen steuerlichen Subventionen für die Atomenergie in Form von Steuerfreiheit für Kernbrennstoffe, Steuerfreiheit der Rückstellungen für die Entsorgung, Reduzierung der Haftung – von den Stromerzeugern nicht voll getragen werden müssen, müssen sich die Erzeuger regenerativen Stroms auf das EEG verlassen können. Eine von Teilen der Industrie geforderte Ermäßigung der EEG-Umlage für Strom-Großverbraucher steht in keinem sachlichen Zusammenhang zum EU-Emissionshandel. Das EEG muss von Unternehmen und Verbrauchern gleichermaßen getragen werden. Bereits heute bevorzugen die Stromversorger ihre Großkunden bei der Überwälzung der Kosten des EEG.

Ein auch nur teilweiser Ersatz des EEG durch den Emissionshandel kommt aus Sicht des BUND auch mittelfristig keinesfalls in Frage.

Kohlenutzung: Der Emissionshandel kann – zusammen mit dem ohnehin vorhandenen Rationalisierungsdruck durch die Liberalisierung – dazu beitragen, die Wirkungsgrade neuer Kohlekraftwerke weiter zu steigern bzw. den Umstieg auf erdgasbetriebene GuD-Kraftwerke zu beschleunigen. Dies wird vom BUND unterstützt. Der BUND fordert das Auslaufen der Steinkohlesubventionen bis zum Jahr 2010 und den geordneten, sozialverträglichen Rückzug aus dem Braunkohleabbau innerhalb der nächsten 30 Jahre im rheinischen Revier bzw. 35 Jahre im mitteldeutschen und Lausitzer Revier. Vor diesem Hintergrund sollte der nationale Zuteilungsplan für die CO₂-Zertifikate so gestaltet werden, dass diese Ziele ökonomisch flankiert werden. Allerdings soll die Umstellung auf Erdgas nur eine ergänzende Maßnahme sein.

Hauptziele des BUND sind die Verringerung der Stromnachfrage und damit auch der nötigen Stromerzeugungskapazitäten, der Atomausstieg, die Förderung der KraftWärme-Kopplung und der erneuerbaren Energien sowie der geordnete, sozialverträgliche Rückzug aus dem Braunkohleabbau. Diese Ziele sind insbesondere durch technologie- und sektorspezifische Instrumente anzu-steuern und durch die Fortführung der ökologischen Steuerreform und die sinnvolle Ausgestaltung des EU-Emissionshandels ökonomisch zu flankieren.

Ordnungsrecht: Die bestehenden Regelungen zur Umsetzung der IVU-Richtlinie dürfen durch die Einführung des Emissionshandels nicht verschlechtert werden. Insbesondere müssen alle ordnungsrechtlichen Auflagen zur Verminderung von Luftschadstoffen (z.B. Schwefeldioxid, Stickstoffoxide) weiterhin Bestand haben, auch wenn diese Auflagen indirekt die CO₂-Emissionen erhöhen (z.B. leicht erhöhter Energieverbrauch durch Einbau von Rauchgasreinigungsanlagen). Soweit Energieeffizienzstandards auf ordnungsrechtlichem Wege durchgesetzt werden, haben auch diese Vorrang vor dem Emissionshandel.

Der BUND setzt sich dafür ein, dass bestehende ordnungsrechtliche Regelungen nicht durch den EU-Emissionshandel geschwächt oder gar ersetzt werden.

Effizienzsteigerung auf der Nachfrageseite: Der Emissionshandel setzt primär an der Erzeugungs- und Umwandlungsseite von Energie aus fossilen Primärenergien an. Es ist zu erwarten, dass Mehrkosten oder Einsparungen an

die jeweilige Seite der Energienutzung weitergeleitet werden und damit auch entsprechende Anreize zu einer effizienteren und sparsameren Verwendung auf der Anwendungsseite schaffen.

Die sparsame und effiziente Energieverwendung sollte mit gezielten anwendungsspezifischen Programmen und Instrumenten in allen Bereichen und Sektoren und besonders in denjenigen, die dem EU-Emissionshandel nicht unterliegen, flankiert werden.

Selbstverpflichtungen der Industrie: Der Emissionshandel bietet bei konsequenter Einführung einige Vorteile gegenüber den Selbstverpflichtungen: So sind die Klimaschutzziele, auf die sich der EU-Emissionshandel bezieht, immer in absoluten Mengen definiert und nicht spezifisch im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung, wie im Fall der Klimaschutzvereinbarung. Außerdem werden die Ziele im EU-Emissionshandel transparent auf Anlagenebene definiert und nicht lediglich, wie im Rahmen der Klimaschutzvereinbarung, auf der Ebene der Branchenverbände. Damit werden die Anreize für den Klimaschutz bei den einzelnen Unternehmen wirksam. Trittbrettfahrertum innerhalb der Verbände wird nicht mehr honoriert. Nicht zuletzt müssen bei der Nichteinhaltung der Klimaschutzziele die Anlagenbetreiber im EU-Emissionshandel Strafen bezahlen, während bei der Klimaschutzvereinbarung die Verbände kaum Sanktionsmöglichkeiten gegenüber ihren Mitgliedern haben.

Ein großer Teil der Industrie und der Bundesregierung hat bisher beim Klimaschutz auf freiwillige Vereinbarungen gesetzt und den verbindlichen Emissionshandel abgelehnt. Die Bundesregierung hat in der EU das Herausoptieren bis 2007 und die freiwillige Poolbildung bis 2012 durchgesetzt. Damit werden Schwächen der Klimaschutzvereinbarung in der Übergangsphase teilweise auch in das Emissionshandelssystem getragen.

Der BUND geht davon aus, dass die Mehrheit der Unternehmen den Emissionshandel bereits ab 2005 nutzen werden. Das Prinzip der Selbstverpflichtung wird deshalb langfristig keinen Bestand haben.

5. Der EU-Emissionshandel und die projektbasierten Kyoto-Mechanismen – Globale Kostenminimierung oder internationale Gerechtigkeit?

Das Kyoto-Protokoll erlaubt zur Erreichung der Emissionsminderungsziele auch den Einsatz projektbezogener Instrumente wie Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM). Projektentwickler können mit eigenen finanziellen Ressourcen in anderen Ländern emissionsmindernde Maßnahmen wie beispielsweise den Ersatz eines alten durch ein neues, effizienteres Kraftwerk oder den Ersatz eines fossilen Kraftwerks durch regenerative Energien durchführen. Die einhergehenden Emissionsminderungen werden dann als CO₂-Kredite dem Projektentwickler gutgeschrieben. Dieser kann sie wiederum für sich selbst nutzen, ansparen oder verkaufen. Projekte können dabei auch außerhalb der Europäischen Union realisiert werden. In diesem Zusammenhang unterscheiden sich CDM und JI im wesentlichen durch das jeweilige Gastland des Projekts. Während JI-Projekte innerhalb oder zwischen den Kategorien Industrie- und Transformationsländer vollzogen werden, die beide im Rahmen des Kyoto Protokolls verbindliche Reduktionspflichten übernommen haben, zielen CDM-Projekte auf die Kooperation zwischen Industrie- und Transformationsländern als Investoren und Entwicklungsländern als Gastländer des Projektes. Dabei müssen die Investorländer ebenfalls verbindliche Reduktionsverpflichtungen eingegangen sein, nicht hingegen gilt dies für die Gastländer. Durch die Nutzung der projektbasierten Kyoto-Mechanismen JI und CDM könnten, so die ökonomische Theorie, mit dem gleichen finanziellen Aufwand in Entwicklungsländern erheblich größere Emissionseinsparvolumen erzielt werden als in Industrieländern.

Während die Wirkungen der Klimaveränderungen voraussichtlich insbesondere die Entwicklungsländer negativ betreffen werden – sie können sich viel weniger gegen Ernteausfälle und Naturkatastrophen schützen –, waren und sind die Industrieländer die wesentlichen Verursacher von Treibhausgasen. 80% der Treibhausgase werden dort ausgestoßen. Die Leidtragenden des Klimawandels werden aber besonders in den Entwicklungsländern zu finden sein. Aufgrund dieser historischen Ausgangssituation liegt ein erheblicher Teil der Verantwortung für den Klimaschutz bei den Industrieländern. Dieser Verantwortung dürfen sich die Industrieländer nicht entziehen. Eine weitgehende Erfüllung von Emissionsreduktionen in den Industrieländern selbst ist daher bereits aus Gerechtigkeitsüberle-

gungen heraus notwendig; eine Einschätzung die auch die Bundesregierung und die EU noch bei den Klimaverhandlungen in Bonn teilte. Deutschland muss in der Klimapolitik mit gutem Beispiel vorangehen.

Die vorgesehene Verknüpfung zwischen dem EU-Emissionshandel und den flexiblen projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls beurteilt der BUND daher sehr kritisch. Als Gefahren eines solchen Einsatzes von JI und CDM sieht der BUND generell insbesondere

- die Verwässerung der Klimaschutzziele, denn es besteht die Gefahr, dass der Emissionshandel zu keiner realen Emissionsminderung in den Industriestaaten führt, was aber eine essentielle Voraussetzung für dessen Glaubwürdigkeit darstellt;
- die Anrechnung von Emissionskrediten aus ökologisch bedenklichen Senkenprojekten, die nicht nur allein einer zeitlichen Verschiebung der Problematik dienen, sondern auch negative Auswirkungen auf andere umweltrelevante Bereiche entfalten (Artenvielfalt etc.);
- die Förderung und den Transfer gefährlicher Technologien wie beispielsweise der Kernenergie, der aus umwelt- und sicherheitspolitischer Sicht nicht gewollt werden kann;
- den Neubau von großen Kohlekraftwerken, der u.a. aufgrund langfristiger Investitionen eine Energiewende hin zu regenerativen Energiequellen behindern würde, und zudem neue Umweltprobleme, beispielsweise bei der Erschließung neuer Kohlelagerstätten, hervorruft;
- den Transfer von Technologien, die unterhalb des deutschen Technologieniveaus liegen und damit auch international einen Standard zementieren, der nicht dem aktuellen Stand der modernen Technik entspricht und folgerichtig Effizienzpotenziale ungenutzt lässt.

Angesichts der zahlreichen noch offenen Fragen bei der Anerkennung der flexiblen Mechanismen, der historischen Verantwortung der Industrieländer für den Klimawandel und der Erfüllbarkeit des 21%-Ziels bis 2008/2012 in Deutschland mit leicht umsetzbaren nationalen Maßnahmen, spricht sich der BUND gegen eine Nutzung von Joint Implementation und Clean Development Mechanism in Deutschland vor 2013 aus.

6. Der EU-Emissionshandel als Chance oder Gefahr? – Die Ausgestaltung macht's!

Der EU-Emissionshandel kann bei ökologisch anspruchsvoller Ausgestaltung ein sinnvolles Instrument im europäischen Klimaschutz sein. Klimaschutzziele können mit diesem Instrument kostengünstig erreicht werden. Allerdings sind verschiedene Anforderungen zu erfüllen, um die Chancen des Emissionshandels zu nutzen und die Gefahren zu meiden:

- Für alle Sektoren der Volkswirtschaft sind anspruchsvolle Klimaschutzziele notwendig, die mit einem aufeinander abgestimmten Maßnahmenbündel angestrebt werden müssen.
- Im Bereich der unter den Emissionshandel fallenden Industrie und Energiewirtschaft muss die Gesamtmenge der Zertifikate im Einklang mit den Klimaschutzziele stehen.
- Zukunftsfähige Technologien dürfen nicht benachteiligt, veraltete und nicht-nachhaltige nicht begünstigt werden.
- Der Emissionshandel darf andere Klimaschutzinstrumente nicht unterminieren, sondern muss sie sinnvoll ergänzen.
- Dem Klimaschutz in Deutschland und Europa ist Vorrang einzuräumen.

Der BUND setzt sich dafür ein, dass die weiteren Diskussionen über die Ausgestaltung des Emissionshandels nicht zu einer Verwässerung der ökologischen Effektivität des Emissionshandels selbst sowie zu einer Schwächung der Klimaschutzziele und bisheriger Klimaschutzmaßnahmen führen. Das innovative Instrument des Emissionshandels wird nur dann eine wichtige Rolle in der praktischen Umweltpolitik spielen können, wenn die Ausgestaltung neben ökonomischen und politischen auch ökologischen Anforderungen gerecht wird.

Impressum

Herausgeber:

*Bund für Umwelt
und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND)
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin*

Telefon: (030) 27586-40
Telefax: Fax: (030) 27586-440

E-Mail: info@bund.net
Internet: www.bund.net
Text: Sven Rudolph,
Matthias Seiche
Layout: Petra Nyenhuis

ViSdP: Dr. Norbert Franck,
Herstellung: Natur & Umwelt

Druck: Z.B.I. Köln

Oktober 2003

Bestellnummer: 45.083